

Economics and Sociology
Occasional Paper No. 1507

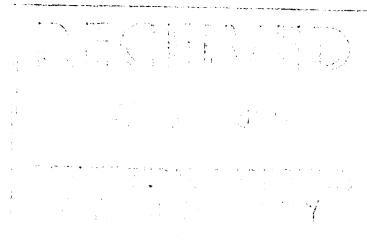
**COSTA RICA
POLICY TOOLS FOR RURAL FINANCE**

PLEASE RETURN TO
[illegible]
[illegible]

**BANCO NACIONAL DE COSTA RICA:
EVALUACION INSTITUCIONAL**

por

Alvaro Cedeño



**Rural Finance Program
The Ohio State University
and
Academia de Centroamérica**

September, 1988

BANCO NACIONAL DE COSTA RICA: EVALUACION INSTITUCIONAL

Alvaro Cedeño*

I. Antecedentes históricos

Cuando en 1948 se nacionalizó la banca en Costa Rica, al Banco Nacional, único banco estatal en ese entonces, se le sumaron el Banco de Costa Rica, Banco Anglo Costarricense y Banco Crédito Agrícola de Cartago, para formar el Sistema Bancario Nacional. Durante unos 10 años, los bancos que fueron nacionalizados siguieron teniendo un comportamiento de bancos privados. Los ejecutivos principales, entrenados en las prácticas privadas anteriores a la nacionalización, conservaron ese estilo y resistieron la tendencia de los miembros de las Juntas Directivas a cambiarlo. Su estilo estaba caracterizado principalmente por un esfuerzo objetivo de asignar los préstamos con criterios técnicos y de impedir que intereses político-partidistas influyeran en la toma de decisiones. Una actitud semejante había incluso caracterizado al Banco Nacional antes de 1948.

La presión por introducir intereses político-partidistas en la toma de decisiones lógicamente llegó primero a los bancos a través de los miembros de las Juntas Directivas. Nombrados por el Poder Ejecutivo por un período de cuatro años, estos funcionarios eran el canal adecuado a través del cual el equipo de gobierno podía interceder ante los bancos para lograr ventajas para sus amigos.

Los propósitos económico-románticos de la nacionalización bancaria fueron durante muchos años un escudo para la banca, que la mantuvo protegida de las intervenciones de los grupos gobernantes. Ningún director hubiera aceptado ser el portavoz del Presidente de la República, para presionar por un préstamo para un amigo político y ningún gerente hubiera aceptado esa presión.

El concepto de instituciones autónomas, también muy significativo para el grupo político que accedió al poder en 1948, igualmente sirvió a los propósitos de proteger a la banca de la intervención política durante los años siguientes. El carácter de institución autónoma para los bancos del estado garantizaba independencia en materia de gobierno y de administración, según el texto constitucional.

El grupo político que llegó al poder en 1948 fue el resultado de una lucha de ocho años contra la corrupción oficial y a favor de la depuración del sistema electoral. Con ambos estándares, sus miembros actuaron en los primeros años de gobierno con un espíritu de cruzados y el pueblo valoró y exigió que estuvieran a la altura de ese espíritu.

Pocos años después comenzaron a surgir un conjunto de signos que, con algunas modificaciones, siguen presentes en la actualidad. En primer lugar, el concepto de autonomía empezó a resultar incómodo para el Gobierno, porque éste sentía que no podía ser responsable del desarrollo de una política social y económica si no controlaba instituciones tan importantes como las que hasta entonces operaban de manera autónoma, incluyendo los

bancos.

En segundo lugar, el grupo informal de ciudadanos jóvenes que hizo posibles los cambios de 1948, se transformó en un partido político. Esto los alejó del planteamiento romántico que originalmente los unió, para empezar a regirse más por el cálculo electoral, como es natural que ocurra en un partido político. Cuando gobierna, este partido político tiende a acumular la mayor cantidad de poder presente y futuro y las instituciones autónomas (los bancos, particularmente) empezaron a ser obstáculos que debían ser modificados, en esa búsqueda de mayor poder y de reducir el riesgo de perderlo. Otros partidos políticos participaron en estos esfuerzos, también, en búsqueda de una cuota de poder.

Las Juntas Directivas se fueron convirtiendo, entonces, en grupos mucho más abiertos a la intervención gubernamental. En algunas instituciones se llegó al nombramiento de presidentes ejecutivos que, como jefes de la organización, se convirtieron en portavoces del Poder Ejecutivo. Los últimos vestigios de la administración al estilo de banca privada que existían en los bancos desaparecieron o sus partidarios abandonaron la lucha y los bancos del estado pasaron a operar de manera más semejante a un ministerio que a una empresa privada.

Perdida la mística de empresa privada en la banca y ampliada la intervención del Poder Ejecutivo, grandes grupos del personal de los bancos comenzaron a organizarse y a dar origen a fuertes sindicatos de empleados, que han venido a convertirse en varia-

bles de poder significativas en la conducción de los bancos.

Dentro de este marco general, los cuatro bancos estatales se habían venido perfilando, cada uno de manera específica. Así, el Banco Nacional era el banco grande, extendido geográficamente, con una mayor historia de banco estatal, con una forma de operar más burocrática y con una mayor vocación agropecuaria. El Banco de Costa Rica, más concentrado geográficamente, tenía una mayor vocación comercial e industrial. El Banco Anglo, como banco pequeño, era concentrado, urbano, comercial. El Banco Crédito Agrícola, como banco pequeño, era provincial.

En ausencia de competencia, estos bancos se caracterizaban por dirigir su visión hacia adentro, más centrados en los procedimientos y reglamentos que en el cliente y en los servicios. Con posterioridad al desagradable incidente financiero conocido como el "Savundrazo," al inicio de la década de los años sesenta, en el cual dos bancos del estado perdieron sumas importantes a manos de un estafador internacional, el temor fue paralizando a los bancos y el papel de la unidad de auditoría y de la unidad legal de los bancos fue siendo más y más importante. La innovación prácticamente se concentró en modificaciones menores a los procedimientos y a los formularios. Las destituciones de funcionarios de alto nivel a que dió origen el "Savundrazo" introdujeron en la banca un clima de cautela y de conservadurismo.

Como instituciones estatales, los bancos están sujetos a una gran cantidad de limitaciones legales, en cuanto a los proce-

dimientos de aprovisionamiento de bienes y servicios profesionales, en cuanto al nivel de gasto y en cuanto a la contratación de personal, los cuales no afectan a las empresas privadas y sí hacen poco ágil la respuesta de las instituciones estatales a cambios en las circunstancias del ambiente.

En ese estado de subdesarrollo tecnológico se encontraban los bancos cuando al inicio de la década de los años 80 se consolidaron los primeros esfuerzos de empresarios privados que seriamente comenzaron a participar en el negocio de banca privada.

La intensa competencia que la banca privada le planteó a la estatal en los servicios de crédito, los de captación de recursos --excepto en cuentas corrientes-- y los de operaciones internacionales, hizo que los bancos estatales empezaran a plantearse con seriedad la cuestión de su supervivencia. Antes de la competencia de la banca privada, el tema de la supervivencia era totalmente ajeno a la consideración de los bancos estatales.

Esta preocupación por la supervivencia ha producido en los bancos un cuestionamiento sobre clientes, servicios, costos, rentabilidad. El cliente, a quien siempre se le consideró como un usuario de un servicio público monopólico, ha empezado a ser mirado como un usuario que tiene otras opciones y hacia el cual se dirigen con éxito los esfuerzos de la banca privada. No obstante, el auténtico espíritu de mercadeo no se da todavía a plenitud en toda la organización de la banca estatal.

Otra preocupación específica que se va presentando en los

bancos es la preocupación por los resultados. Si bien, por el momento, sólo se la mide en las cifras de utilidades totales del banco, los argumentos del pasado, en el sentido de que la banca nacionalizada no debe exhibir utilidades sino ofrecer servicios, han venido perdiendo popularidad y se empieza a sentir la necesidad de hacer compatibles ambos objetivos de utilidad y servicio.

En el Banco Nacional están hoy en día presentes todas las fuerzas y tendencias descritas. Por su larga vocación rural y agropecuaria, el dilema entre lucro y servicio, entre banca comercial y banca de desarrollo, es más profundo. Uno de los subgerentes resuelve el dilema diciendo que el Banco debe tener espíritu comercial en la ciudad y espíritu de desarrollo en el campo, pero la cuestión dista mucho de ser un tema resuelto.

II. Estrategia

El Banco Nacional inició, en noviembre de 1987, un proceso de planeamiento estratégico, mediante un taller de formación en conceptos y prácticas de la formulación estratégica, al cual asistieron los 100 funcionarios de mayor nivel ejecutivo. En dicho taller se hizo un intento preliminar por señalar las fortalezas y debilidades del Banco, las amenazas y oportunidades del entorno, así como una lista de las cuestiones estratégicas fundamentales que el Banco enfrenta y los criterios de segmentación que podría seguir para clasificar el mercado y elegir

nichos.

El enfoque que se ha seguido ha involucrado en el proceso posterior de planeamiento a unos 70 empleados de alto nivel, los cuales han sido agrupados en 13 equipos de trabajo, para realizar un diagnóstico de las actividades generadoras de ingresos.

Posteriormente se realizará un examen de las opciones estratégicas que el Banco tiene en cada una de esas actividades, para aumentar la rentabilidad y mejorar la posición competitiva, mediante la introducción de nuevos servicios, la eliminación de servicios existentes y el rediseño de los mercados meta a los cuales dirigirse.

El respaldo gerencial a la labor de planeamiento estratégico ha sido notorio y decisivo para el éxito con que se ha iniciado. Los tres miembros del equipo gerencial y tres funcionarios de alto nivel, quienes encabezan las actividades de Mercadeo, Control Gerencial y Planeamiento Institucional, forman el Comité de Planeamiento Estratégico, el cual se reúne una tarde por semana, para darle seguimiento al avance del proceso y para realizar labores de coordinación de una gran cantidad de cambios que se están dando día a día al margen del proceso de planeamiento.

Se pretende que el proceso de planeamiento estratégico tenga como resultado, no sólo la redacción de un plan, sino un cambio en los equipos superiores, que los lleve a ejercer una gerencia de corte estratégico, en la cual todos los esfuerzos del Banco sean el resultado de un afán de optimizar su relación con el

medio ambiente y con sus actores principales, el cliente y la competencia.

El Banco en este momento no es un grupo homogéneo, sino que está compuesto de núcleos, en algunos de los cuales hay más espíritu de innovación que en otros. Así, se están haciendo grandes esfuerzos por introducir servicios más o menos sofisticados para mejorar la captación de recursos. La transferencia electrónica de fondos, los cajeros automáticos, los servicios a domicilio, la tarjeta de crédito, son esfuerzos que tratan de enriquecer el concepto de la cuenta corriente, a fin de poder atraer a más y mejores cuentacorrentistas.

Este esfuerzo por mejorar el servicio de cuentas corrientes se une a otros esfuerzos de captación de recursos a través de cuentas de ahorro y de certificados de depósito a plazos. En este aspecto, el Banco comienza a separarse de la orientación del pasado, según la cual el principal y casi exclusivo interés era la concesión de crédito y no la captación de recursos. En un clima de crecimiento económico que caracterizó a los años 60 y 70 y en ausencia de competencia agresiva, el Banco nunca encontró dificultad en captar recursos y durante mucho tiempo se visualizó a sí mismo como un dispensador de crédito.

III. Mercadeo

Si bien está clara la inclinación hacia el medio ambiente y hacia el cliente, no es precisa la forma como se organiza ese esfuerzo. A mediados de 1987 se creó una pequeña Unidad de Mercadeo dependiente de la Gerencia. Esa unidad cuenta hoy con un reducido personal de 5 personas, quienes se dedican a visitar clientes, a servir de enlace con la agencia externa que está a cargo de la publicidad y al lanzamiento de nuevos productos. Otras unidades productoras de servicios también están desarrollando nuevos servicios y también realizan visitas a clientes.

La falta de claridad se da por falta de una definición del papel de la Unidad de Mercadeo. A veces se la ve como una unidad de apoyo a las unidades generadoras de servicios (Cuentas Corrientes, Operaciones Internacionales, por ejemplo) y a veces se la considera como una unidad de diseño de productos. En la organización formal que está en estudio, se pretende que la Unidad de Mercadeo realice cuatro funciones: desarrollar servicios, realizar gestión de ventas, realizar estudios de mercado y atender la publicidad.

Obviamente, ni con 5 ni con 20 personas podrían realizarse todas esas tareas, a menos de que se escoja un papel de alto apalancamiento de gestión, según el cual Mercadeo sea un catalizador para apoyar la función de contacto con el cliente, que sería desarrollada por las unidades productoras de servicios. Así, Mercadeo podría escoger los segmentos de clientes a los

cuales convenga visitar, podría analizar sus necesidades, diseñar el mensaje de la visita de ventas, pero la visita sería realizada por ejecutivos de líneas especialistas en cada uno de los servicios.

Internamente, Mercadeo debería promover los esfuerzos de capacitación, a fin de que la preocupación de unos cuantos por competir a base de una mejor satisfacción de las necesidades del cliente permeara a todos los niveles jerárquicos, de tal manera que esa decisión estratégica no se viera contradicha por la falta de motivación o de conocimiento de los funcionarios de niveles inferiores, que son quienes atienden al cliente "en el mostrador."

En el Banco existe la conciencia de que la organización tradicional hace que quienes estén "en el mostrador" atendiendo clientes sean los empleados más nuevos y de menor jerarquía. Se piensa ahora que los principales actores de ese contacto con el cliente debieran ser los jefes y funcionarios de alta jerarquía, pero también se prevé que este cambio va a tropezar con una alta resistencia por parte de esos jefes y funcionarios de alto nivel, quienes tradicionalmente han considerado su oficina como privada y las barreras que impiden que los clientes tengan acceso directo a ellos como signos externos de jerarquía.

IV. Gerencia

La gerencia general del Banco ha estado ocupada en los dos últimos años por un funcionario de carrera del Banco, que había estado 7 años como subgerente y varios años como gerente de sucursal. A él se le unen en la subgerencia de crédito un ingeniero agrónomo, desde hace un año, y en la subgerencia de finanzas un economista, quien ocupa ese puesto desde hace 5 años. El equipo gerencial está ampliamente integrado e identificado con los cambios que se están dando en el Banco. El liderazgo del gerente y del equipo están claramente establecidos.

Durante los años 1977 a 1986, la gerencia fue ocupada por dos profesionales en Ciencias Económicas, quienes no eran funcionarios de carrera del Banco y representaron una ruptura de la tradición gerencial del Banco, según la cual, en los años anteriores el gerente siempre provenía del personal en servicio. De igual manera, estos gerentes condujeron el Banco a través de los cambios de entorno más notorios de la historia reciente: la agudización de la competencia y la mayor penetración de los bancos por parte del Poder Ejecutivo.

Los niveles de jefatura del Banco están ocupados por funcionarios que en su mayoría son herederos del estilo tradicional con el que el Banco se manejó en las épocas en que no había competencia. Entonces el poder era muy centralizado en los niveles gerenciales, había poca delegación y consecuentemente los jefes desarrollaron poca iniciativa y una alta cautela ante la

posibilidad de cometer errores. Eso hace que en la actualidad las iniciativas de cambio de la gerencia encuentren en algunas jefaturas una actitud de inercia, como si lo que no estuviera expresamente mandado fuera prohibido.

El Banco, que en la actualidad tiene unos 3400 empleados, tiene unos 400 funcionarios de nivel de jefatura, 246 en las regiones y 154 en la Oficina Central. Este nivel de jefatura se refiere más a la categoría salarial que al grado de responsabilidad y autonomía de esos funcionarios.

De las jefaturas de la Oficina Central, un 50 por ciento tiene estudios universitarios, la mitad con licenciaturas o grados superiores y la otra mitad con bachilleratos universitarios o grados de técnico en banca emitidos por el INCAE o por otras entidades universitarias.

En los últimos años, el Banco ha venido realizando un esfuerzo para promover el retiro de ciertos funcionarios o por sacar de los puestos de línea y ubicar como staff a otros, a fin de remozar algunas jefaturas clave. El programa de retiro de jefaturas, el cual se ha cumplido en los últimos dos años, contiene el retiro de 44 jefes en 1986, 14 in 1987, 17 en 1988, 10 en 1989 y 12 en 1990, de manera que en ese quinquenio se retirarán 97 funcionarios de nivel de jefatura.

Las sustituciones de quienes se retiraron en 1986 mejoraron el nivel académico de esos puestos. Mientras que entre los 44 que se retiraron había sólo 11 con estudios universitarios, de los que vinieron a ocupar esos puestos, 28 tenían ese nivel de

estudios.

El desafío principal que la gerencia tiene en el momento es el de crear los mecanismos necesarios para que las ideas de cambio que comparten como equipo puedan operativizarse y llegar hasta los niveles jerárquicos donde ocurre el contacto cliente-banco.

La utilización del tiempo de los gerentes también deberá ser objeto de un cambio. Actualmente, hay más tiempo dedicado a actividades accesorias que a actividades esenciales. Se dedica más tiempo a realizar actividades rutinarias, delegables, que a pensar en el futuro del Banco, a atender a clientes importantes o a establecer contactos ventajosos con otros componentes del entorno. Esta organización del tiempo y del trabajo no haría posible que el Banco se enfrentara con éxito a una deregulación intensa, que demandaría mayor discrecionalidad de parte de muchos ejecutivos.

Se ha venido realizando un continuado esfuerzo de capacitación, mediante las visitas a bancos del exterior y la participación en seminarios y cursos especializados. Así, entre 1986 y 1987 se dedicaron a esas actividades 63 días por parte de funcionarios de la alta gerencia. A su vez, funcionarios del nivel de jefaturas han dedicado 418 días a ese fin. Funcionarios de niveles inferiores han participado en esas actividades por un total de 178 días en el mismo período.

Un buen impacto de capacitación se ha obtenido a través del programa de Administración Bancaria del INCAE, el cual alcanza a

9 meses a tiempo completo y tiene la característica de ser muy intenso. Hasta el momento han egresado de ese programa 139 funcionarios y 40 más lo harán en julio del presente año. El Banco suscribió con INCAE un convenio en 1984, el cual ya está llegando a su fin. La formación, el espíritu innovador y el ímpetu de los egresados del programa es notorio en todas las actividades de cambio que el Banco emprende, ya se trate de planeamiento estratégico, de diseño de nuevos productos o de modificaciones de su estructura.

A partir de noviembre de 1987, el Banco inició la realización de talleres para el mejoramiento de las destrezas gerenciales relacionadas con la comunicación interpersonal, el trabajo en equipo y la resolución de problemas. En ellos han participado unos 250 funcionarios del más alto nivel.

La Unidad de Adiestramiento ha iniciado un esfuerzo para la formulación de un perfil profesigráfico de las jefaturas, a fin de focalizar de mejor manera los esfuerzos de capacitación a las necesidades específicas de cada puesto.

El Departamento de Recursos Humanos se encuentra elaborando un documento preliminar sobre la mejor adaptación de sus actividades a un escenario futuro, en el cual se incorporarán algunos elementos que se han calificado como de alta probabilidad, a la luz de las tendencias del entorno y de la inclinación del equipo gerencial.

V. Estructura organizacional

Las decisiones están muy centralizadas. Las cadenas de mando son más bien largas. La comunicación --particularmente entre las oficinas regionales y la Oficina Central-- es difícil y consume mucho tiempo.

Las jefaturas son muy autoritarias en aspectos accesorios del trabajo, tales como presentación y puntualidad, pero al no existir señalamiento de metas para cada puesto, las jefaturas no ejercen autoridad para el logro de desempeños mejores.

El centro de atención de la organización ha estado sobre los insumos, sobre los procedimientos, más que sobre la calidad y cantidad de los servicios prestados. Los procesos de producción son entonces fragmentados, de lo cual existe conciencia en los niveles superiores del Banco, a tal punto que se piensa seriamente en la integración de funciones en torno al flujo de producción y prestación de servicios al cliente, a la manera en que lo hace la banca corporativa, por medio de oficiales de cuenta u oficiales de cliente. Esta modificación encontrará resistencia en la cultura organizacional, la que no ha estimulado la iniciativa y ha permitido la delegación en "reverse." Aquí, el Banco necesitará mucho apoyo, para realizar el esfuerzo de conseguir una modificación de esa cultura.

La modificación de la cultura organizacional, para promover la aceptación de responsabilidad en cada puesto y el ejercicio de una gestión autónoma, es necesaria para poder enfrentar un entorno con menores regulaciones que el actual. Aquí también, el Banco no se puede entender como un conjunto homogéneo, sino como

un juego de núcleos, algunos de los cuales se encuentran más cerca de los cambios requeridos para la adaptación a circunstancias de menor regulación y otros tardarán más en adaptarse o no lo harán nunca.

Es necesario que el Banco realice un diagnóstico de cuáles son las áreas o actividades en las cuales es necesario contar con personal más dispuesto a aceptar un papel más autónomo, a fin de ir conduciendo hacia estas actividades o áreas a las personas que tengan una mejor disposición básica para esos puestos. Esto por cuanto, ni en el corto ni en el mediano plazo, se puede realizar una renovación del personal.

Un reciente experimento de diagnóstico del Banco a través de comandos (task forces) ha operado con éxito. En él, grupos de 5 empleados, de distintos niveles jerárquicos y en algunos casos de distintos departamentos, han logrado resultados apreciables. Una característica general de estos participantes es su juventud (menores de 35 años) y su capacitación formal, pues casi todos tienen estudios universitarios.

El experimento permite interpretar que hay gran capacidad de entusiasmarse en torno a ciertos proyectos y permite observar que existe una buena capacidad de trabajar en equipo y gran concimiento de la realidad operacional del Banco.

Está en etapa avanzada de estudio un proyecto de regionalización del Banco, según el cual las 22 sucursales, 58 agencias y 48 cajas auxiliares, que forman las 128 unidades regionales serán agrupadas en torno a 11 unidades regionales. Con esto, la

Gerencia General de Sucursales verá reducido su ámbito de control, con la aparición de un nivel jerárquico más, a saber el gerente regional.

Estos gerentes regionales recibirán una delegación de autoridad suficiente como para que puedan atender la responsabilidad de hacer que cada región opere como un banco descentralizado.

Se trata también de que la política de crédito y la política de captación de fondos para las 128 unidades regionales, que en la actualidad emanan de la Gerencia General de Sucursales, partan luego de los organismos especializados en crédito y captación, cuyo ámbito actual se circunscribe sólo a la Oficina Central.

En cuanto a crédito, la Oficina Central operará sólo sobre el crédito corporativo y sobre los préstamos técnicamente complicados o de un volumen elevado.

En la actualidad, cada sucursal cuenta con su propia Junta Directiva de tres miembros. En el futuro, sólo existirán Juntas Directivas en las sedes regionales. Se piensa que la aprobación de crédito llegue hasta CR\$ 500.000 por parte de delegados y agentes, hasta CR\$ 2 millones por parte de la comisión local formada por el gerente o agente --ya se trate de sucursal o agencia-- y el delegado de la Junta de Crédito Rural. Aprobaciones mayores de CR\$ 2 millones y hasta de CR\$ 8 millones serán responsabilidad de la Comisión Regional, formada por el administrador de zona, el gerente de la sucursal sede y el jefe de supervisión técnica. Aprobaciones superiores y hasta CR\$ 15

millones serán realizadas por la Junta Directiva regional. Las superiores a estas serán aprobadas en la Oficina Central.

Está avanzado también el proyecto denominado Distrito Financiero. Este proyecto pretende integrar, desde el punto de vista de los servicios, a las oficinas de la Gran Area Metropolitana, que va desde Cartago hasta Alajuela e incluye, además de esas oficinas, las de Heredia, Metropolitana de San José y sus oficinas dependientes, a saber Escazú, Guadalupe, Tibás, Sabana, Urbana del Centro y Desamparados. Este sistema ya está operando en materia de ahorros de libreta: se puede depositar en Desamparados, consultar el saldo en Cartago y retirar en Alajuela, pues el sistema de manejo de datos está interconectado. En el Distrito Financiero, además de los ahorros de libreta, operarán de manera interconectada las cuentas corrientes y se uniformarán los servicios de comercio internacional y de captación de depósitos a plazo.

Hasta hace poco tiempo existía una gran variedad de formas de organización en las sucursales, lo cual hacía difícil la asignación de encargos, la canalización de instrucciones, la rotación de personal entre distintas sucursales, la clasificación y valoración de puestos. Ocurría que un determinado puesto tenía atribuciones distintas en Nicoya que en Turrialba, por ejemplo. Para solucionar esta falta de uniformidad, se tomó la Sucursal de Cartago como Sucursal Modelo y su esquema organizacional fue aplicado también en Alajuela, Liberia, Santa Cruz, Nicoya y la Sucursal Metropolitana de San José. Se han realizado los

estudios para aplicar el modelo en Heredia, Grecia, San Ramón, Guápiles, San Isidro, Tilarán, y Cañas.

En este modelo de organización, el gerente de la sucursal estará encargado de:

- la unidad de crédito
- la unidad de captación
- la unidad de cómputo
- el personal técnico de apoyo, constituido por ingenieros, analistas financieros y analistas de crédito.
- las oficinas dependientes, tales como agencias y cajas auxiliares

El subgerente estará encargado de

- la tesorería
- la contabilidad
- los servicios generales

Existe el propósito de que una de las sucursales así organizada sea un campo de experimentación en cuanto a innovaciones y de entrenamiento de personal.

VI. Control Gerencial

El instrumento que más se acerca a resolver la necesidad de racionalidad con respecto a objetivos y resultados de las acciones que el Banco desarrolla es el presupuesto anual. Sin embargo, las labores de confección del presupuesto son más un ejercicio aritmético-contable, que un esfuerzo por decir qué se hará, a qué costo y con qué resultados esperados. La razón principal para que se formule un presupuesto es contable y no gerencial.

En los últimos años se ha hecho un esfuerzo por obtener de los jefes de departamento una expresión de su plan anual de trabajo, el cual ha venido a ser una explicación de las actividades que se realizarán más que de los resultados que se propone obtener.

Ambas deficiencias de la función de planeación son el resultado de objetivos superiores muy difusos y de una confusión entre fines y medios, que ha hecho que se ponga más énfasis sobre las actividades que sobre los resultados que son el producto de la gestión.

Unidades que no generan resultados, como la auditoría, o la administración de recursos humanos y otras funciones administrativas de apoyo, no se diferencian en la valoración que de ellas se hace con respecto a otras que tienen el carácter de áreas críticas, por estar en contacto estrecho con el cliente y enfrentando la competencia, como la captación de recursos o las

operaciones extranjeras.

La medición del desempeño ha estado ausente de las prácticas gerenciales, aunque recientemente se ha hecho un gran esfuerzo por medir velocidad de producción y cargas de trabajo en la tramitación de operaciones de crédito, mediante el Sistema Integrado de Préstamos. Este es un registro electrónico de los distintos pasos que se realizan para tramitar un préstamo. Este es quizá el elemento de valoración del desempeño y de seguimiento gerencial más depurado que existe. La experiencia que se ha acumulado con dicho instrumento ha sido muy satisfactoria, a juicio del subgerente de crédito en cuya área opera, y parece que están dadas las condiciones para que instrumentos semejantes puedan ser aplicados en otras áreas, aprovechando el aprendizaje realizado en su implantación y utilización.

Una de las características de la institución que más ha impedido el desarrollo de prácticas gerenciales de medición y valoración de resultados es la inamovilidad tácita de que gozan los funcionarios del Banco. Sujeta a una convención colectiva de trabajo, la destitución de un empleado entraña trámites muy engorrosos, en los que tiene un papel importante el sindicato de empleados.

La promoción en el Banco es prácticamente automática y depende básicamente de la antigüedad en el servicio. Aunque es posible que un jefe, al dar una baja calificación a un funcionario, le impida ganar la promoción de un año, al no existir parámetros objetivos de medición del desempeño resulta difícil

defender una baja calificación y así resulta muy poco frecuente la utilización de esta penalización.

Están ausentes también, en vista de la legislación de empresa pública que afecta al Banco, la concesión de estímulos monetarios al desempeño singular. En el nivel gerencial se piensa que este problema es un obstáculo para la promoción de niveles superiores de excelencia y existe clara conciencia del problema y algunos barruntos de que se podría encontrar soluciones creativas a las limitaciones legales que afectan al Banco, aunque todavía no se ha ideado ningún mecanismo efectivo.

También es una seria deficiencia para el control gerencial la ausencia de información sobre costos, que permitiera medir la contribución a utilidades de distintas unidades o servicios. Consciente de esta limitación, el Banco ha contratado con una firma de contadores públicos la prestación de una asesoría para diseñar un sistema contable que permitiera obtener esa información.

Recientemente se ha nombrado a un funcionario capaz y respetado para que se encargue de organizar una unidad de control gerencial, la cual procederá a establecer un sistema de metas en ciertas actividades de alto significado, a fin de valorar los resultados en las unidades responsables. También tendrá a su cargo el darle seguimiento a decisiones tomadas tardíamente o que no lo son del todo.

Esta unidad de control operará como un facilitador del trabajo de las jefaturas de operación, ayudando en las necesida-

des de comunicación y coordinación que esas unidades muestren para una efectiva realización de sus encargos y como un abogado para la obtención de recursos materiales, humanos o informativos, que sean indispensables para la realización de esos encargos.

Otra de las tareas de la unidad de control gerencial será la elaboración de un sistema simple de información gerencial, que provea a la gerencia señales sobre la posición y desarrollo del Banco y sobre las desviaciones que se presenten con respecto a las metas señaladas para determinados proyectos o para el plan estratégico, cuando esté en ejecución. En un entorno muy móvil como el que enfrenta el Banco, esta tarea es de la mayor importancia.

VII. Informática

El Banco considera que la prioridad número uno entre todos los proyectos que deberán ejecutarse la tiene la obtención de equipo de cómputo, el software y el desarrollo de un programa de capacitación para resolver los serios obstáculos que encuentra en el campo de la informática.

En primer lugar, se desea desarrollar sistemas básicos relacionados con las transacciones y operaciones del sistema de clientes, lo cual implica automatizar cuentas corrientes, créditos y operaciones internacionales en un solo sistema, a fin de que exista la posibilidad de acceso desde cualquier oficina del Banco. A tal fin y en vista de que se ha determinado que el equipo actual no tiene la capacidad necesaria ni ha dado los

resultados deseados, se hará una licitación pública para la adquisición de nuevo equipo.

Los obstáculos reales o potenciales para esa adquisición consisten en que el Banco no tiene técnicos para determinar cuál es la configuración del equipo que necesita y la dimensión del problema. Tampoco cuenta el país con esos técnicos. También se sabe, de la experiencia pasada con otra marca de equipos actualmente en operación, que el tiempo de asimilación tecnológica resulta muy largo. Además, las licitaciones públicas que el Banco ha hecho desde 1979, para la adquisición de equipo de cómputo en el pasado, han sido apeladas, lo cual entorpecería la realización del proyecto. Finalmente, para realizar el control de cumplimiento de lo que se pidiera al proveedor, no cuenta, ni el Banco ni el país, con profesionales que pudieran ayudar a realizar esa tarea.

En 1983 se adquirió un moderno equipo, pero se le adquirió sin el correspondiente software, de tal manera que el Banco se dio a la tarea de contratar programadores para suplir el software, proceso que tropezó con la falta de vinculación de los ejecutivos de línea al programa, para exponer sus necesidades. Igualmente fue un tropiezo la falta de apertura de los expertos del Comité de Informática, que bloqueaban las iniciativas de los usuarios en cuanto a gestiones para que sus necesidades fueran atendidas.

El clímax de esa lenta incorporación de la automatización se dio en octubre de 1987 cuando, habiendo decidido procesar las

cuentas corrientes después de meses de estudio y programación, surgió la sorpresa de que el tiempo requerido para el proceso no era suficiente como para que entre las horas que median del cierre de un día a la apertura de oficinas del día siguiente, se pudiera realizar la actualización de todas las cuentas afectadas por movimientos.

El cronograma tentativo que se tiene en el momento asigna uno a dos meses para obtener de la Contraloría General de la República el permiso para contratar directamente y no por medio de licitación pública la adquisición del equipo. Se espera tener a mediados de abril la autorización de la Junta Directiva para negociar con el proveedor que probablemente será escogido. Se ha asignado un año para realizar las investigaciones de necesidades y de software requeridos, al cabo del cual se podrá poner en operación el sistemas.

VIII. CONCLUSIONES

Filosofía

1. Existe confusión entre la necesidad sentida de "salir adelante" y el rol de servicio al público que el Banco siente que el país le atribuye. "Salir adelante" se asocia tímidamente con "rentabilidad" y "servicio al público" se asocia con un destino de subsidiar tasas de interés y no cobrar agresivamente.

A mi juicio, la solución de esa aparente contradicción

es el concepto de "supervivencia": sin rentabilidad no se puede sobrevivir para prestar un servicio al público. Y si el servicio al público no se redefine, de manera que no se afecte negativamente la rentabilidad, el Banco no será viable.

2. Uno de los subgerentes ha acuñado la frase: "Somos banco de desarrollo en el campo y banca comercial en la ciudad" para resolver la misma contradicción aparente planteada arriba, pero esa frase no se ha difundido.

Estrategia

1. La competencia con la banca privada y con el Banco de Costa Rica ha llevado al Banco a plantearse la necesidad de elegir una estrategia. Existe conciencia de que "no se puede seguir como en el pasado."
2. Poco a poco se va prestando más atención al entorno, después de muchos años de centrarse en el interior del Banco: procedimientos, reglamentos, estructura organizacional. Esta apertura hacia el entorno está muy difundida, tanto a nivel gerencial como a nivel de jefaturas.
3. El Banco ha iniciado un proceso de planeamiento estratégico que pretende ser más bien un proceso de cambio gerencial, que conduzca a la utilización cotidiana del pensamiento estratégico, más que a la elaboración de un estéril plan quinquenal.
4. El Banco fue en el pasado un banco de colocaciones, ex-

clusivamente, En la actualidad es también un banco de captación. Este designio se encuentra debidamente operacionalizado en la Oficina Central, donde incluso hay una gran ebullición innovadora en los departamentos específicamente encargados de la captación.

5. En las Sucursales, a finales de 1986 se hizo un esfuerzo de fijación de objetivos, el cual de manera más sistemática y madura se ha repetido a finales de 1987. Los objetivos fijados cuantitativamente se refieren a colocaciones, recuperación y captación en cuentas de ahorro, depósitos a plazo y cuentas corrientes. En julio de 1988 se dará seguimiento por parte de la Gerencia General de Sucursales y la Subgerencia de Crédito al logro de los objetivos.
6. Se ha organizado el esfuerzo específico de mercadeo. Un pequeño grupo de funcionarios de esa unidad, junto con oficiales de las unidades funcionales principalmente de captación, realizan visitas de venta a empresas y personas a las que se considera blancos apetecibles.

La Unidad de Mercadeo depende directamente de la Gerencia General. Internamente se está realizando el esfuerzo por difundir el enfoque de "orientación hacia la necesidad del cliente" en los niveles de atención al público.

GERENCIA GENERAL

1. El equipo gerencial, compuesto por un gerente y dos subgerentes, está totalmente identificado con los cambios que han ocurrido o se están gestando en el Banco, concretamente:
 - planeamiento estratégico
 - automatización
 - mercadeo
 - regionalización de sucursales
 - remozamiento de jefaturas
2. El Gerente General es un funcionario de carrera en el Banco (edad aproximada 56 años, 2 años como gerente; anteriormente 7 años como subgerente y varios años como gerente de sucursal). El Subgerente de Crédito tiene un año en el nivel gerencial. El Subgerente de Finanzas tiene 5 años en el nivel gerencial.
3. Como equipo, tienen un buen nivel de integración. No hay conflictos en marcha. Gerente y Subgerente de Crédito se complementan en cuanto a estímulos: el Gerente tiene mucho conocimiento de todo el Banco y tiene suficiente liderazgo; el Subgerente es el más innovador del equipo y el que aparentemente está invirtiendo más energía en el cambio.

JEFATURAS

1. Este es el punto crítico del Banco. En un total de 3380 empleados, existen unas 400 jefaturas, 246 en las regiones y 154 en la Oficina Central. De las 154 jefaturas de Oficina Central, un 25 por ciento tienen un nivel de formación de licenciatura o superior y otro 25 por ciento son bachilleres universitarios, técnicos en banca (diplomados) o egresados de programas de INCAE (9 meses, especializado en banca).
2. La cultura organizacional en la cual se desarrollaron los jefes tradicionales estaba caracterizada por:

- poca iniciativa
- minimización del riesgo de cometer errores
- poca delegación de parte de los superiores
- gran centralización en el nivel gerencial superior

Con un grano de sal, se podría decir que el lema de acción de las jefaturas tradicionales era: "lo que no está expresamente mandado, está prohibido."

3. El programa de retiro de jefaturas debido a antigüedad es el siguiente:

1986	1987	1988	1989	1990	Total
44	14	17	10	12	97 = 63

por ciento
del total
de jefa-
turas en
Oficina
Central.

4. Las 44 jefaturas de Oficina Central que se retiraron en 1986 fueron sustituidas por personal con mejor preparación académica. Así, de los 44 que se retiraron, 11 tenían estudios a nivel de diplomado, bachiller, INCAE o licenciatura y de los 44 que ingresaron, 28 tenían esos niveles de estudios, con lo cual se evidencia que se está dando un mejoramiento en el nivel académico de las jefaturas.

ESTRUCTURA

1. La estructura actual es burocrática: muy regimentada, con cadenas de mando largas, con jefaturas muy autoritarias.
2. Existe una fragmentación en los procesos de producción: las funciones prevalecen sobre los productos o servicios. Ya se está pensando con insistencia en integrar distintas funciones en torno al flujo de elaboración y prestación de servicios al cliente, a la manera de la banca corporativa y alrededor de la figura de oficiales de cuenta u oficiales de cliente.
3. La estructura actual no podría enfrentarse a una deregulación intensa, pero los cambios que se están gestando no han sido motivados para prepararse para la deregulación sino por presiones de la competencia.
4. Sentimos que obstáculos de cultura organizacional, de capacitación, de perfil de personalidad de los funcionarios harán difícil la reforma mencionada en el punto 2. Aquí, el

Banco necesitará hacer un gran esfuerzo y necesitará mucho apoyo.

5. Un reciente experimento de constitución de comandos (task forces) para el diagnóstico del Banco, como parte del proceso estratégico, ha funcionado muy bien. Es notorio el entusiasmo y el talento de esos grupos de unos 5 miembros, casi todos jóvenes con los mejores niveles de capacitación del Banco. Creemos que la organización del futuro girará en torno a esos jóvenes.
6. Está muy avanzado un proyecto para regionalizar las sucursales, de tal manera que en vez de 22 sucursales, 58 agencias y 48 cajas auxiliares que reportan a la Gerencia General de Sucursales, se establezcan 11 gerencias regionales.
7. Este proyecto pretende descentralizar autoridad y responsabilidad hacia las sucursales, de tal manera que cada una llegue a funcionar como un banco en su área de influencia.
8. También está avanzado el proyecto de "Sucursal Modelo," que será una sucursal cercana al centro, en la cual se innovará en cuanto a procedimientos. Esta sucursal funcionará como "show case," como escuela de entrenamiento y como plan piloto experimental.

CONTROL GERENCIAL

1. La contribución de cada quién a los objetivos del Banco no constituye un criterio en el manejo de la institución. Existe confusión de fines y medios: se mira y se valora el esfuerzo más que los resultados.
2. Es necesario distinguir y "privilegiar" a las unidades generadoras de ingreso con respecto a las unidades de apoyo.
3. Se está haciendo un esfuerzo valioso en Crédito para medir las cargas de trabajo y la eficiencia de los funcionarios. El SIP (Sistema Integrado de Préstamos) es un registro electrónico de las fechas en que ocurren las distintas etapas del trámite de un préstamo en la Oficina Central y permite determinar quién causa los atrasos, cuánto trabajo ha hecho quién y cuánto trabajo tiene pendiente quién.
Con el apoyo del Subgerente de Crédito, el sistema se ha venido convirtiendo en un agudo instrumento de seguimiento gerencial.
4. Este experimento tiene el valor de que podría trasplantarse a otras áreas, ya que su aporte principal ha sido la preocupación por el rendimiento.
5. Durante muchos años, la inamovilidad en los puestos detuvo las posibilidades de cambio. En el pasado reciente, traslados a puestos fuera de líneas de mando y retiros prematuros muestran el interés del equipo gerencial por contar con mejor gente en puestos clave.

La desaparición de la inamovilidad de hecho creemos que es un estímulo para que se mejore el rendimiento. Cuando a esto se suma una precisa definición de qué se espera de cada quien, la probabilidad de mejoramiento aumentará.

6. La promoción por antigüedad, difundida y totalmente instalada, gravita contra la posibilidad de estimular el rendimiento. La única posibilidad que los jefes tienen es contra el rendimiento inferior a lo que consideran normal. Entonces, al dar una calificación anual baja, pueden hacer que no se otorgue el aumento de categoría.
7. Las regulaciones a las que está sometido el presupuesto del Banco impedirían, según algunos, la concesión de bonos o premios. Es necesario innovar con agudeza para poner en marcha incentivos al buen rendimiento. El tema de la necesidad de incentivos es compartido por la alta gerencia y muchas jefaturas.
8. La ausencia de una contabilidad de costos impide determinar la rentabilidad de servicios, unidades organizacionales, personas. Impide también valorar el rendimiento de programas, cambios, e impediría la determinación de precios de transferencia de servicios entre departamentos.

Ya se ha otorgado un contrato para que una firma de contadores públicos realice un análisis de costos y haga una propuesta de un sistema contable que brinde esa información.

9. Se ha instalado una pequeña unidad de Control Gerencial atendida por un funcionario capaz y respetado. Tendrá a su cargo darle seguimiento a encargos gerenciales y establecer un sistema de metas y valoración de resultados para las unidades críticas.

INFORMATICA

1. Se considera que la puesta a punto de un sistema de proceso electrónico de datos es la prioridad número uno del Banco en este momento.

El equipo que el Banco adquirió hace pocos años se ha considerado --recientemente-- que no es adecuado a las necesidades y una nueva licitación para adquirir equipo tendrá que prepararse en el futuro próximo.

La historia reciente de las licitaciones de equipo de cómputo por sumas apreciables en el país indica que la mayoría se ven obstaculizadas por apelaciones, de tal manera que se puede esperar grandes atrasos en la resolución de este punto.

2. No se han completado los diagnósticos de necesidades, la familiaridad con el proceso electrónico de datos, la educación de "usuarios" de servicios de cómputo, personal capacitado y software y se carece del hardware adecuado.

CAPACITACION

1. Entre los años 1986 y 1987, funcionarios de alta gerencia han estado fuera del país en seminarios y principalmente en visitas a bancos, por un total de 63 días.
Funcionarios del nivel de jefaturas han empleado en propósitos semejantes, en ese mismo período, 418 días. Funcionarios de niveles inferiores han utilizado en esas actividades 178 días.
2. El programa INCAE de Administración Bancaria (9 meses) ha generado 139 graduados para el Banco. Además, hay un grupo de 40 en el presente curso. La primera graduación fue en 1984. El Banco es la institución que más se ha beneficiado con ese programa. Los graduados de INCAE están presentes en todas las actividades innovadoras que el Banco emprende.
3. Unos 250 funcionarios de nivel superior han participado en Talleres para el Mejoramiento de las Destrezas Gerenciales, con muy buenos resultados en la comunicación interpersonal y el trabajo de equipo.
4. Se está haciendo un estudio de necesidades de capacitación de las jefaturas, a partir de la formulación de un perfil de cada uno de esos puestos, a fin de racionalizar los esfuerzos de capacitación.

CLIMA GERENCIAL ACTUAL

1. Percibo al Banco como una olla de pop corn: continuamente se producen explosiones en forma de ideas, propuestas, ocurrencias, reveladoras de un claro clima de innovación.

Debemos estar prevenidos contra la frustración que podría sucederse si estas iniciativas no pueden manejarse debidamente.

También tenemos interrogantes sobre la capacidad de digestión que el Banco tiene de todas esas iniciativas.

2. Los funcionarios están reaccionando ante lo que la publicidad revela sobre acciones de la competencia. El Banco no tiene un rumbo estable. Va dando saltos reactivos, algunos incoherentes. Eso no es perfecto, pero se debe aprender a vivir con esa situación: es preferible tener que frenar, que tener que empujar.

3. Considero que este es un buen momento para que el Banco pueda hacer buen uso de la crítica sobre su filosofía, sus métodos, su estrategia y de apoyo técnico para consolidar los cambios cuya necesidad se siente y cuya concreción ya se vislumbra.

NOTAS:

*Alvaro Cedeño es profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica e investigador de la Academia de Centroamérica. Este trabajo se escribió para el Proyecto Policy Tools for Rural Finance in Costa Rica, patrocinado por la USAID en San José, a través del convenio cooperativo entre AID y Ohio State University. El autor asume responsabilidad por las conclusiones.

ANEXO 1**CONCLUSIONES DE UN ESTUDIO DEL LIC. ENRIQUE ROVIRA ELABORADO EN 1986**

1. Falta claridad sobre el rol de los jefes: hacen lo que no deben hacer.
2. Hay muchos técnicos promovidos a jefes: se perdió un buen técnico y se ganó un mal jefe.
3. Confusión de autoridad y responsabilidad en algunas jefaturas. Hay jefaturas que no se sabe si lo son.
4. Falta de integración orgánica entre etapas del proceso de crédito.
5. Sobre-estandarización o despersonalización del proceso de crédito. El préstamo debiera otorgarse porque se ha evaluado a una determinada persona. En cambio, se realizan evaluaciones despersonalizadas.
6. Atomización de tareas que dificultan la identificación de responsabilidades.
7. Jefatura de Area de Crédito recargada de tareas que no le corresponden.
8. Decisiones autocráticas.
9. Las funciones de cobro pertenecen a otra subgerencia diferente a la subgerencia de crédito (eso se ha subsanado).
10. Cuellos de botella en los trámites de crédito.
11. Alta rotación del personal técnico dedicado a estudios de

factibilidad.

12. Falta de conocimiento de lo que hacen otras oficinas de la misma Area de Crédito.
13. Poca integración del Area de Crédito de la Oficina Central con el Area Regional. El Area Regional opera "diferente" en cuanto a crédito. (Esto se subsanará con el proyecto de regionalización).
14. No se capta la historia de cada préstamo.

ANEXO 2**ALGUNOS APUNTES SOBRE ASISTENCIA TECNICA**

1. La asistencia técnica no tiene objetivos debidamente criticados. Qué se busca ? Qué es una buena asistencia técnica? Por qué la da el Banco?
2. Se sigue un "modelo médico" de asistencia técnica: "Póngale una onza más de tal elemento a cada carga de fumigación." En contraposición, podríamos pensar en un "modelo empresarial": Cuáles son los verdaderos atolladeros del éxito del productor; se trata de mercadeo, de transporte, de calendario de la siembra, de preservación de productos?
3. La asistencia técnica que se da sobre métodos de cultivo podría ser innecesaria (porque el productor no la necesita) o podría ser redundante (porque también la ofrezcan los vendedores de insumos).

En los productos no tradicionales (flores, fresas, por ejemplo) los proveedores de asistencia técnica han sido los mercadeadores de los productos.
4. La asistencia técnica que presta el Banco dista de ser "agencia de cambio," a la manera en que lo fue en el pasado la asistencia de STICA.
5. Existe la idea de organizar grupos privados de profesionales que "vendieran" asistencia, aunque el Banco costeara parte del precio pagado.